

Aproximación a la política de comunicación en los ayuntamientos de la CAV

(An approximation to communication politics in the town councils in the Basque Autonomous Community)

Larrañaga Zubizarreta, Jose

UPV/EHU. Kazetaritza II Saila. Sarriena auzoa, z/g. 48940 Leioa

BIBLID [1137-4462 (2005), 11; 135-150]

Recep.: 28.04.04

Acep.: 22.07.04

La reforma de la administración implica una nueva cultura de la gestión de las instituciones públicas e influye en la forma de plantear la información y la comunicación. La identidad institucional y las políticas comunicativas tienen un enfoque diferente en tanto que provienen desde el marketing y la publicidad de la empresa privada y se aplican en el ámbito de la comunicación institucional local.

Palabras Clave: Gabinete de Prensa. Información institucional. Política comunicativa de los ayuntamientos vascos. Reforma administrativa.

Administrazioaren erreformak erakunde publikoak kudeatzeko kultura berri bat dakar berekin eta eragina du informazioa eta komunikazioa planteatzeko orduan. Erakunde identitateak eta komunikazio politikek ikuspegi desberdina dute, enpresa pribatuaren marketinetik eta publizitatetik datozelako eta tokiko erakundeek komunikazio eremuan aplikatzen direlako.

Giltza-Hitzak: Prentsa Kabinetea. Informazio instituzionala. Euskal udalen komunikazio politika. Administrazio erreforma.

La réforme de l'administration implique une nouvelle culture de la gestion des institutions publiques et influe sur la façon d'envisager l'information et la communication. L'identité institutionnelle et les politiques communicatives ont une approche différente pour autant qu'elle proviennent du marketing et de la publicité de l'entreprise privée et s'appliquent dans le domaine de la communication institutionnelle locale.

Mots Clés: Cabinet de Presse. Information institutionnelle. Politique communicative des municipalités basques. Réforme administrative.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo aborda el marco teórico haciendo referencia a los conceptos que se utilizan en el campo de la identidad institucional, la información administrativa municipal o las políticas comunicativas de los ayuntamientos. Son conceptos utilizados cada vez con más profusión por parte de los profesionales, aunque no con una terminología que tenga referencias exactas y definidas. Uno de los problemas de la comunicación pública proviene, precisamente, de estas indefiniciones semánticas del campo en el que nos adentraremos.

Y es que, excepto la normativización de la información administrativa que debe suministrar el ayuntamiento al ciudadano, el campo comunicativo emanado desde el gabinete de prensa no dispone más que de prolegómenos y necesidades informativas de los ayuntamientos que son difícilmente mesurables desde el punto de vista de servicio público municipal. Ello se acentúa en momentos como los actuales donde la reforma de la administración hacia parámetros de eficacia, flexibilidad y descentralización organizativa tiene el objeto de lograr ofertas de calidad para el ciudadano y de atención individualizada al usuario del servicio, al cliente.

La transformación de modelos de gestión burocráticos hacia los de tipo gerencial influyen decisivamente en el planteamiento de la comunicación como instrumento activador del propio proceso interno, a la vez que de integración de la imagen institucional cara al exterior. Se trata de una reciprocidad mutua, como dos caras de la misma moneda.

El campo que se ha explorado ha querido centrarse en municipios que no fueran grandes, como las capitales, ni en los pequeños, de menos de diez mil habitantes. La franja intermedia de los ayuntamientos vascos ha sido el terreno que un grupo de alumnos de cuarto curso de periodismo del curso 2003-2004, de la UPV ha indagado mediante cuestionarios y entrevistas personales previamente elaboradas y coordinadas por quien escribe estas líneas. Se trata de un trabajo introductorio que ha puesto sobre el tapete la necesidad urgente de una investigación de campo para realizar el primer diagnóstico de la comunicación institucional en los ayuntamientos vascos, que todavía está por hacer. Debo de agradecer, por tanto la colaboración de los alumnos en la tarea realizada.

En último término, el presente artículo hace hincapié en la necesidad de profesionalizar la comunicación municipal para superar las barreras que supone el amateurismo de los propios alcaldes que protagonizan todo el proceso comunicativo de tantos y tanto ayuntamientos de quince mil, veinte mil o cuarenta mil habitantes. Se pretende establecer como premisa, para el buen funcionamiento informativo, la consolidación o creación del Gabinete de Prensa y la figura del responsable de comunicación, con funciones de coordinación de los servicios informativos internos administrativos, de la comunicación canalizada a través de la página web municipal y la transmitida hacia los habitantes del municipio bien por las oficinas de atención al ciudadano o bien de forma indirecta a través de los medios de comunicación locales.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Referencia conceptual. Imagen institucional e Información administrativa

En los manuales de identidad y diseño de imagen nos encontramos con conceptos de información, comunicación, identidad institucional, imagen corporativa etc. Timoteo Alvarez¹ subraya la confusión terminológica que existe al respecto aunque se da una uniformidad del quehacer profesional en el ámbito de la comunicación de las organizaciones. Carlos Sotelo, por su parte, define la comunicación institucional como “la figura doctrinal y profesional a la que hoy día se encomienda el descubrimiento, explicación y difusión de la identidad de las instituciones en el mercado de la información²”.

Con frecuencia suele existir confusión entre lo que es o debe ser información, comunicación y gestión. Iñigo Marcos³ opina que “*información y gestión* pueden y deben coincidir en una misma plataforma al tratarse, el nuestro, de un ayuntamiento (se refiere al de Irún) no muy grande y siempre que los servicios de información y atención al ciudadano se diseñen adecuadamente”.

Es este concepto de gestión de la información que utiliza Iñigo Marcos el que nos interesa. Nuestro objetivo es aplicarlo al ámbito de la comunicación municipal entendida como un todo, en el que se incluye la información que se ha señalado.

El autor, sin embargo, continúa diciendo que la *comunicación e imagen* son materias distintas que deben ir por otros derroteros. El responsable del modelo del proyecto de Servicio de Atención al Ciudadano, SAC señala a renglón seguido que aunque el Servicio como tal está orientado con funciones de gestión e información cara al ciudadano, una de las ventajas señaladas del nuevo servicio es “la mejora sensible de la imagen del ayuntamiento ante los ciudadanos, en cuanto que aporta una imagen a la corporación municipal de servicio público volcado en la solución de las demandas del ciudadano”.

La información y la comunicación, como partes integrantes de lo que hoy se denomina como imagen corporativa de la institución, son términos que hay que manejar con sumo cuidado y a poder ser no utilizarlos demasiado. El campo de las relaciones públicas integra elementos intangibles cuyas concomitancias son evidentes y sus límites muchas veces compartidos. De ahí que en primera instancia optemos por el término “comunicación” para diferenciarlo por su funcionalidad del de “información”. Al final de la exposición llegaremos a la conclusión de que la comunicación aborda también la gestión de la información. La comu-

1. TIMOTEO ALVAREZ, Jesús. *Historia y modelos de los medios de comunicación en el siglo XX*. Barcelona: Ariel, 1987.

2. SOTELO ENRIQUEZ, Carlos. *Introducción a la comunicación institucional* Barcelona: Ariel, 2001.

3. MARCOS SAGARZAZU, Iñigo. *Manual para el diseño e implantación de una oficina integral de atención al ciudadano. La experiencia del Ayuntamiento de Irún*. Vitoria-Oñati: IVAP, 1998.

nicación como concepto integrante de la dinámica de la organización. Lo veremos más adelante.

O es que ¿no interesa al responsable de comunicación enterarse de los problemas que puede haber por el mal funcionamiento del SAC por sus horarios de atención al público no debidamente organizados o poco flexibles? O ¿qué tipo de herramientas informáticas disponen los ciudadanos para conectar con el ayuntamiento, y si funcionan correctamente?

Quizá hay un concepto importado de la empresa privada, por la que el Director de Comunicación (Dircom) debe atender las necesidades comunicativas del Director General y salvarle de los apuros ante los medios y la opinión pública. Si transplantamos este esquema a la administración, al Dircom no le importará demasiado la relación ciudadano-administración a través de un servicio como el SAC, pues ya hay quien se encarga de ello en el ayuntamiento. Al fin y al cabo, la función del Dircom es asesorar al alcalde y, por ende, al equipo de gobierno.

Por lo que la administración pública no debe encerrarse en un campo tan estrecho y unilateral, diría yo, del concepto de servicio público. Iñigo Marcos habla de las Aptitudes que debe tener el responsable del SAC (el primer de ello se refiere a la máxima vocación de servicio público) y en cuanto a los conocimientos exigidos al Jefe del Servicio (el conocimiento de la organización municipal, su funcionamiento y procedimientos de tramitación) Es necesario remarcar en este sentido que en el ayuntamiento de Getxo, la plaza de periodista para el departamento de Comunicación se adjudica por Concurso Oposición. Los licitantes deben superar un examen teórico cuyo temario incluye los apartados referidos de conocimiento de la organización y de la gestión municipal. A mi modo de ver, el responsable del gabinete de comunicación debe también asumir conocimientos que hacen referencia a la organización del ayuntamiento, de los modelos de gestión, de la legislación por la que se rigen los procedimientos municipales etc. Y en su faceta de redactor de noticias, debería dominar la expresividad característica de la actuación administrativa, incluida el lenguaje utilizado, para transformar y hacerlo digerible cara a los ciudadanos.

Roberto Porto Simões⁴ hace énfasis en la relación con el ciudadano. Lo entiende como un proceso pluridimensional de interacción de las organizaciones con sus públicos. Maria Luisa Cárdenas⁵, citando a Martínez Bargueño, manifiesta que la única acción de la Administración Central relativa a la mejora del lenguaje administrativo es la publicación de una Orden de Presidencia del Gobierno de julio de 1986 (BOE del 22 de julio) donde indica el deber que incumbe a los funcionarios públicos de disponer el texto de los documentos administrativos, en especial de los que hayan de dirigirse a los particulares “en forma

4. PORTO SIMÕES, Roberto. *Relaciones Públicas: función política*. Barcelona: El Ateneo, 1993 (3ª ed) p 213.

5. CARDENAS RICA, M.L. *Gabinetes de Prensa municipales en la provincia de Sevilla. La información como servicio local*. Madrid: Diputación de Sevilla, 2000.

clara y precisa, acudiendo a párrafos breves y separados y evitando la aparición de apartados, cuya extensión o complejidad dificulta innecesariamente la interpretación de su contenido". Sería un buen ejercicio periodístico para el redactor-comunicador municipal pasar de un registro a otro sin que el texto pierda información y gane comprensión. El IVAP ha realizado en nuestro ámbito un esfuerzo a la hora de aplicar el lenguaje administrativo a la realidad lingüística del País, amoldando al euskara conceptos, términos y expresiones de la jerga funcional administrativa y poniéndolo al servicio de los ciudadanos y de los propios empleados públicos.

Fernando Martín⁶ se refiere a la información empresarial e institucional como a toda actividad de gestión relacionada con la Información y que se transmite a un determinado público o colectivo social a través de los Medios de Comunicación. El autor delimita los dos conceptos a los que venimos aludiendo y realiza una separación de funciones que se ha señalado anteriormente. Para Martínez Bargueño la expresión de información institucional se refiere a dos actuaciones informativas dentro de la Administración Pública: la realizada por los servicios de información administrativa y la efectuada a través de los Gabinetes de Prensa o de los servicios de comunicación social en relación con los medios profesionales correspondientes. Volvemos, así al esquema antes planteado de la existencia de dos planos:

a) el plano político-gubernamental que utiliza de forma preferente su proyección y reproducción a través de los Medios de Comunicación hacia la Sociedad y b) el plano administrativo que se dirige al ciudadano mediante una comunicación directa utilizando la lógica de servicio, pero también a través de los Medios de Comunicación.

A este esquema conceptual utilizado por Jose Ignacio Aranes⁷ habría que añadir el proceso abierto por las herramientas de información tecnológicas como la página web en la que se entrelazan los dos planos referidos. La comunicación así entendida abordaría la entidad en su globalidad, tal y como resalta Sotelo al considerar que "no sólo se establecen relaciones informativas desde áreas concretas o por motivos particulares, sino que la organización también comunica como totalidad." De lo contrario, " surge el peligro de difundir en el mercado informaciones contradictorias, que confunden a los interlocutores y, a la larga, pueden causar problemas a la institución porque desvirtúan su identidad".⁸

6. MARTÍN MARTÍN, Fernando. *Comunicación en Empresas e Instituciones*. Salamanca: Ed Universidad de Salamanca, 1995, p. 20.

7. ARANES USANDIZAGA, J. I. "La información institucional y sus paradigmas: entre la racionalidad comunicativa y la lógica instrumental". *Mediatika*, nº6. Donostia: Eusko Ikaskuntza, 1997, pp. 51-98.

8. Op. cit. p. 183.

En el mismo sentido, Mai Felip⁹ dice que la identidad de un ente o de un país es la resultante de un programa de actuaciones meditado, coherente y coordinado.

Si partimos de que todas las organizaciones comunican si son comunicaciones organizadas, según expresión de Annie Bartoli¹⁰ deberemos añadir que además, las instituciones públicas siempre tienen obligación de hacerlo. El ciudadano tiene el derecho a recibir información y a participar en la actividad pública. La legislación ampara y garantiza este derecho. Está recogido en la Constitución (artículos 20, 103, 105 y 155) De forma específica se contempla en la Ley 7/1985 de Base de Régimen Local de 2 de abril (artículos 69 a 72), así como en el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídicos de las Entidades Locales (ROF) (artículo 229) y en el Real Decreto 208/1996 de 9 de febrero sobre la Regulación de Servicios de Información administrativa y Atención al ciudadano.

3. REFORMA ADMINISTRATIVA Y COMUNICACIÓN PÚBLICA

Los autores Salvador Parrado y Joaquín Ruiz¹¹, manifiestan que en el momento en el que el sector privado sea el inspirador de las reformas del sector público, es muy posible que exista la tentación de incorporar en las administraciones públicas el *contrato mercantil* (intercambio monetario individual por servicios y productos entre la empresa privada y el cliente). El contrato es de naturaleza legal y la empresa satisface unas necesidades individuales del cliente que él mismo paga. No existe un sujeto colectivo que pague por la satisfacción de las necesidades individuales, de los clientes como ocurre en el sector público, cuyos servicios son sufragados mayoritariamente por el ciudadano contribuyente.

Por lo tanto, el *contrato mercantil* se establece con una cobertura individual, frente al *contrato legal* y el *contrato social* con los que se busca una cobertura universal, presupuesto básico de la relación entre la administración pública y el ciudadano. El *contrato mercantil* permite diferenciar los productos y / o los servicios y segmentar / jerarquizar a los clientes en función de su capacidad adquisitiva. Esta segmentación hace que los clientes no sean iguales unos a otros. Por lo tanto, la adopción del *contrato social* por parte de las organizaciones públicas debe tener en cuenta hasta qué punto deben adoptar las técnicas del sector privado para que la tentación de hacer una distinción diferenciada de ciudadanos en función de su contribución a las arcas del Estado no conculque el principio de igualdad.

9. MAI, Felip. (coord.) *Diseño e Imagen Corporativa en las Instituciones Públicas*. Madrid: IMPI, 1989, pp. 1-9.

10. BARTOLI, Annie. *Comunicación y organización*. Barcelona: Paidós, 1992.

11. PARRADO DÍEZ, Salvador; RUIZ LÓPEZ, Joaquín. "La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis". *Revista Vasca de Administración Pública RVAP* nº 54, mayo-agosto. Oñati: IVAP, pp. 179-215.

Según Parrado y Ruiz¹², ha habido dos actitudes por parte de las administraciones en cuanto a la reforma administrativa cuyo principal objetivo ha sido la contención del gasto público: a) Dejar gestionar (a los gestores) “laissez gérer”, o bien b) Les han incitado a gestionar. El “laissez gérer” equivale a dejar de gestionar y ha surgido *la privatización* como forma extrema, cediendo una parcela del sector público al sector privado. Una forma más suave de dejar de gestionar está constituida por *la subcontratación* (con el sector privado) de funciones, servicios y actividades que tradicionalmente han sido realizadas por el sector público.

Por la estrategia intervencionista de incitar a gestionar la variedad de medidas es múltiple: creación de cuasi mercados internos, descentralización funcional y geográfica que permita la fragmentación del sector público en productores-decisoros de los servicios y proveedores-implantadores de los mismos (creando agencias de todo tipo), transmisión de técnicas presupuestarias y de recursos humanos del sector privado que permitan la delegación y asunción de responsabilidades por parte de los gestores locales y la introducción de sistemas de calidad que involucren a los ciudadanos en la definición de los estándares de los servicios a ser provistos. La utilización política de los Gabinetes de prensa institucionales y el desarrollo del marketing político en el ámbito administrativo confirman la referida transmisión.

En todos los países de la OCDE se han tomado iniciativas de uno de estos tipos. En algunos casos se han introducido más decididamente mecanismos de tipo mercado (Gran Bretaña, Nueva Zelanda) y en otros se han implantado modelos de gestión interna que se mantienen dentro del contexto burocrático (Canadá, Francia). En líneas generales, todas las reformas propuestas suponen un mayor acercamiento a la filosofía y la metodología de las empresas del sector privado, que están orientadas principalmente por los deseos del cliente. El ciudadano se transforma en cliente del servicio público. Ewan Ferlie¹³ señala que la implantación de la nueva gestión en el sector público lleva consigo la convergencia con los modelos privados de organización.

¿Pero quién y cómo es el cliente de la Administración Pública? El ciudadano, como titular de derechos y deberes, puede adoptar papeles muy diferentes en su relación con el servicio público: beneficiario, usuario, comprador, contribuyente, administrado, es decir, un metacliente.

Se corre el riesgo de identificar al cliente con aquellas personas que son contribuyentes. Pero, ¿qué ocurre con los ciudadanos que no son contribuyentes? ¿Se aboca quizás a un cisma entre ciudadanos de primera, los clientes, y ciudadanos de segunda, los beneficiarios? Son preguntas que realiza Galbraith¹⁴ a la

12. Op. cit.

13. FERLIE, Ewan. “Quasi Strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector”. En: *The New Public Management. Currency trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, p. 282.

14. GALBRAITH, J. K. *La cultura de la satisfacción*. Barcelona: Ariel, 1992.

hora de plantear el deterioro de los servicios públicos en su vía de lograr cada vez menos cobertura universal, al optar al ciudadano como un cliente con un nivel de poder adquisitivo cuya relación con la administración es más comercial o monetaria que de servicio a un beneficiario..

3.1. La calidad y la visión corporativa. Comunicación e Imagen

La calidad no es un concepto que se pueda definir de una única forma ni tampoco ha existido a lo largo de la historia una misma idea acerca de la calidad.

La definición de calidad de la organización entronca con su visión corporativa, esa identidad de marca y producto que permite a todos los trabajadores de la organización mostrar un *estilo* y conseguir el fin propuesto. La imagen corporativa es una imagen compartida de un fin fundamental con el que todos los recursos humanos de la organización se sienten comprometidos.

- a) **Empresa privada, unívoca.** Correlativamente a la idea de totalidad, una definición única de calidad debe permitir aunar los esfuerzos de toda la organización hacia el mismo fin. Estas organizaciones privadas responden al modelo racional de toma de decisiones, que parten de un decisor único, la alta dirección. El lema de la empresa y el lema de calidad pueden ser definidos de forma unívoca por la cúpula de la organización.

Es frecuente oír que, una vez definida la política de calidad de la empresa, hay que proceder al *alineamiento* de los recursos humanos. La visión corporativa y la determinación unívoca de la calidad implica conseguir la adhesión psíquica, la entrega íntima de los empleados con los objetivos de la organización:

- el cliente lo es de la empresa privada porque paga una cantidad por el producto o servicio que recibe. Existe una prestación y un pago individual. Por tanto, el cliente tiene el derecho a exigir en función del precio que ha pagado. **La idea de cliente es consustancial al intercambio monetario.**

- b) **Administración pública, heterogénea.** Estas premisas se encuentran, en cambio, muy mediatizadas en la Administración Pública por la interrelación que existe entre el proceso político y el proceso administrativo, por la heterogeneidad de las actividades públicas, por la formación transaccional de sus decisiones y por la difuminación de responsabilidades en un entorno fragmentado, pluralista y compartido, en opinión de Parrado y Ruiz¹⁴.

14. Op. cit.

¿Es posible y deseable una única definición de la calidad en la Administración Pública? Como consecuencia del pluralismo de la sociedad y dado que la actividad gubernamental no sólo produce servicios sino que también causa efectos en el entorno social, una visión corporativa con una definición única de la calidad no sólo es difícil, sino que, en ocasiones, tampoco es deseable.

El elemento humano de las organizaciones administrativas ostenta una legitimidad por su reclutamiento basado en criterios de mérito y su estabilidad es una de sus garantías de objetividad. Su compromiso personal es con los principios y valores del servicio público, lo que se plasma desarrollando lealmente los objetivos asignados por los decisores políticos y respondiendo por sus resultados.

Para los autores citados, las entregas pasionales, las adhesiones incondicionales a políticas, objetivos, estrategias u orientaciones cambiantes pueden resultar problemáticas en el sistema organizativo público, inspirado por principios de igualdad, objetividad y continuidad. La movilización de los funcionarios con la calidad no es un ejercicio de fe sino un compromiso racional para hacer operativos aquellos principios. Precisamente porque la política y la gestión conviven, deben cuidarse las reglas del juego, reglas que estás dictadas por la Ética Pública.

Las nuevas políticas de gestión del entorno municipal y la adecuación de la oferta de los servicios a los ciudadanos se basa cada vez más, tal y como decía Parrado, en una relación monetarista y comercial del que la organización municipal se imbuje y actúa en una dirección de descentralización y subcontratación de servicios. Este proceso de reformas en la gestión administrativa añade un nuevo elemento que transforma la dialéctica de las dos tendencias contrapuestas antes referidas. Nos encontramos ante nuevas reglas de juego de carácter privado no sólo en cuanto a técnicas de gestión, sino de actuación de agentes sociales privados que participan en la toma de decisiones de cómo llevar adelante servicios que hasta ahora era facultad pública exclusiva del colectivo de funcionarios y de los políticos, protagonistas de la actuación administrativa.

Ello influye directamente en el modo de proyectar la imagen institucional hacia el ciudadano. Las empresas intermedias de servicios municipales semi privatizados actúan directamente en relación con el ciudadano y ya no es el ayuntamiento y sus funcionarios técnicos quienes se responsabilizan de forma directa con el ciudadano por los resultados deficientes o no de los servicios prestados. Ni tampoco el servicio de información del ayuntamiento. Es la empresa subcontratada quien se hace cargo, en nombre del ayuntamiento, de responder ante el ciudadano y de informarle de las actuaciones pertinentes y de los pormenores sobre los servicios prestados.

La comunicación de cada vez más servicios como el agua, la luz, la limpieza, por lo tanto, ya no va a ser motivo de gestión directa por parte del ayuntamiento, sino de la empresa concesionaria o subcontratada, con lo que ello implica de

control o su carencia a la hora de saber si el ciudadano es debidamente atendido e informado del servicio correspondiente.

El gabinete de comunicación institucional municipal debe tener en cuenta este factor y buscar fórmulas de coordinación para que la información no sea motivo de polémica por desatención del organismo que presta los servicios subarrendados. Y en este sentido, la pregunta que debe hacerse se relaciona con este proceso relatado en torno a necesidad de conformar la política adecuada para que la información municipal tenga garantías de servicio de calidad ante el ciudadano y no se deteriore ante las nuevas medidas de privatización, subcontratación y desregulación de servicios municipales.

4. ANÁLISIS DE LA COMUNICACIÓN MUNICIPAL EN LA CAV

4.1. Objetivos y método

El trabajo realizado por el grupo de alumnos de cuarto curso de Periodismo 2003-04 ha tenido por objeto el análisis de los ayuntamientos vascos de más de diez mil habitantes, excepto las capitales. Se han elaborado cuestionarios para los medios de comunicación locales de cada municipio estudiado para complementar la información suministrada, mediante entrevista por parte del responsable de la información municipal.

Se ha confeccionado por un lado cuestionarios que se han repartido a los editores o redactores de los medios locales, fueran publicaciones, radios o cadenas de televisión. En esta primer parte la intención es conocer la percepción que desde los medios se tiene del proceso de transmisión de la información que proviene del ayuntamiento. En segundo lugar, una vez recibida la perspectiva de la parte destinataria del mensaje municipal, se ha buscado la fuente de información, es decir, de la información institucional pública. Excepto en cuatro ayuntamientos que disponen de un profesional de la información en la figura del periodista, tal y como veremos en los resultados, las entrevistas se han realizado con los alcaldes o en todo caso, con los portavoces de los ayuntamientos.

Esta complementariedad nos daba ciertas garantías de corroborar o corregir tendencias que se perciben desde uno y otro lado de la barrera comunicativa municipal. Claro está que, no podría faltar la indagación de la opinión del ciudadano. Último destinatario de la información, para, definitivamente valorar la calidad de la comunicación pública municipal. Este último aspecto requería de otro análisis cualitativo en el que no se ha podido entrar por las propias condiciones de tiempo de los exploradores de campo, de los alumnos encuestadores.

He de decir honestamente, que los resultados que se expresan y la valoración final que se realiza responden al intento de introducirnos en una primera fase de investigación que convierte a este trabajo en un intento por definir y marcar tendencias por donde discurre en estos momentos la política de la comunicación en los ayuntamientos vasco. El muestreo de trece ayuntamientos induce

a ello. Algún que otro municipio ha quedado fuera del trabajo por problemas de comunicación, por la negativa de los responsables políticos o del funcionariado que se han mostrado reacios a contestar a las preguntas y dedicar cierto tiempo a dar información, lo que contradice con sus objetivos de apertura pregonados de forma llamativa, en algunos casos. Los ayuntamientos explorados han sido los de Amurrio, Barakaldo, Durango, Eibar, Elorrio, Getxo, Irún, Laudio, Legazpi, Portugalete, Santurtzi y Zornotza. Además de este grupo de ayuntamientos se ha recabado información telefónica de otros tantos ayuntamientos, cuyas referencias también aparecen en los resultados del trabajo.

4.2. Resultados del análisis

1. Reconocimiento explícito de la figura del técnico en comunicación

Ayuntamiento de	Getxo/	concurso oposición.	Plantilla.	Funcionario
"	Zarautz/	concurso.	Servicio externo	
"	Galdakao/	concurso.	Servicio externo	

2. Reconocimiento implícito de la figura del periodista

Ayuntamiento de	Irún.	Gabinete de Alcaldía.	Plantilla.	Libre designación
(2 personas)	"	Eibar.	"	"
"	"	Barakaldo.	"	"
(2 personas)	"	Durango.	"	"

3. Profesionalización del Servicio

Ayuntamiento de	Getxo (periodismo + conocimiento administración)
"	Irún (periodismo)
"	Eibar "
"	Barakaldo "
"	Basauri "
"	Durango "
"	Erandio " dedicación parcial
"	Zarautz " " parcial
"	Galdakao " " parcial

4. Ausencia de profesionalización

Ayuntamiento de	Portugalete.	Alcalde (secretaria)
"	Santurtzi.	Alcalde y concejal de Cultura
"	Llodio.	Alcalde y concejal de Hacienda. Portavoz
"	Amurrio.	Alcalde
"	Elorrio.	Alcalde y concejal de Cultura
"	Zornotza.	Alcalde y concejal de Cultura
"	Legazpi.	Alcalde y concejal de Cultura
"	Hondarribi.	Alcalde
"	Oiartzun.	Alcalde y concejal de cultura

Ayuntamiento de Pasaia. Alcalde

- “ Lasarte. Alcalde
- “ Azpeitia. Alcalde y concejal de Cultura
- “ Urneta. Alcalde y puntualmente servicio externo.
- “ Orio. Alcalde y concejal de Cultura
- “ Lekeitio. Alcalde
- “ Ondarroa. Alcalde
- “ Gernika. Alcalde y concejal de Cultura
- “ Oñati. Alcalde y concejal de Cultura
- “ Arrasate. Alcalde y concejales
- “ Bergara. Alcalde y concejales

5. Comunicación externa. Formatos

El principal formato la Rueda de Prensa semanal de los periodistas con el alcalde.

Las notas de prensa son utilizados también de forma habitual

6. Comunicación interna. Formatos

El único formato utilizado en la vertiente de la comunicación interna es la Revista de Prensa. En la mayoría de los casos, con una distribución muy reducida.

7. Espacios específicos en los medios locales sobre temas municipales

EIBAR. “La mirilla” columna en la que publican las quejas de los ciudadanos y respuestas del alcalde. DV

“Auzozaina” Programa radiofónico en el que se responde a las quejas de los ciudadanos. SER.

Y un programa-tertulia en la que participan las concejalas.

DURANGO “Alkatearekin berbetan” programa radiofónico semanal con el alcalde. Durango Irratia (municipal)

“Gau On” Entrevista semanal en Durango Telebista.

LLODIO Radio Llodio. programa semanal sobre el ayuntamiento.

HERRI IRRATIA Loiola, Donostia y Vitoria. Tiene programas específicos dedicados a los ayuntamientos que conforman su audiencia. “Herriz herri” es un magazine semanal rotativo de los distintos pueblos en el que tiene un papel predominante el ayuntamiento y el alcalde.

8. Sistemas de transmisión utilizados preferentemente

1. El fax, sigue siendo el medio más utilizado

2. El teléfono es el medio que más usan los periodistas para contactar con el responsable de comunicación del ayuntamiento.

3. El correo electrónico va ganando terreno y puede llegar a ser el principal vehículo de transmisión de información entre el ayuntamiento y los medios locales.

9. Página web

Las situaciones son diferentes para cada ayuntamiento. Desde aquella donde se realiza desde el exterior a través de una empresa informática, hasta aquella donde el ejecutor y el responsable de mantenimiento se encuentran en la propia plantilla del ayuntamiento. Procesos diversos y contrastados. Las Diputaciones ahora les dan un soporte a todos los ayuntamientos (como hemos oído ayer desde esta misma mesa) para que introduzcan información administrativa de impuestos y aspectos municipales comunes a todos los entes del territorio histórico.

10. Medios locales

Sin entrar a valorar la constatada importancia de los medios en la configuración de la imagen institucional de los municipios, podemos comentar que en cuanto a su constitución, pueden trazarse tres líneas históricas o temporales:

a) La prensa local es la primera en surgir en los pueblos. En los años ochenta se crean y se desarrollan como tal. Merece destacarse la pujanza de la prensa local en euskera y la coordinación de los distintos periódicos entre sí.

b) En cuanto a la radio debemos decir que su puesta en marcha a nivel local data de los años 90. Getxo, Durango y Oñati cuentan con radio municipal.

c) La televisión local, aunque todavía sin regulación, surge a finales de los noventa.

Se están creando y consolidando en los últimos años grupos multimedia de carácter local (léase Irún, Durango o Debagoiena) donde empresarios de la comunicación están poniendo en marcha estructuras audiovisuales y de prensa de contenido local y con conexiones en estructuras mayores a los locales. (Localia (Prisa) Vocento...).

11. Referencias externas. Municipios de Sevilla

Maria Luisa Cárdenas ha publicado un libro tras la recopilación de datos de municipios de Sevilla de entre 25 mil y cien mil habitantes. De la investigación realizada durante los años 1995 y 1996, los once municipios retratados ofrecían un cuadro con unas características que no son superadas por los ayuntamientos vascos en términos generales y a falta de una mayor profundización del análisis de campo a realizar en los municipios de la CAV. He aquí algunas de las conclusiones:

1. El denominado Gabinete de Prensa está bajo la batuta directa del Alcalde en un 28% mientras que el 71% restante dirige un Delegado de Información. De todas maneras, se constata la cercanía del gabinete con la alcaldía.

2. En cuanto al perfil del responsable del gabinete es periodista el 57% y sólo uno de ellos accede al cargo por oposición. Los demás por libre designación.

3. Quienes realizan el dossier de prensa en un 90% lo hacen para el alcalde y sólo un 10% tiene en cuenta la oposición y les distribuye.

4. Poseen publicaciones propias municipales, un 36% de los ayuntamientos, un 82% realizan monográficos, un 18% tienen radio municipal y cadenas de televisión, ninguno de ellos.

5. En los ayuntamientos donde no tienen gabinete de prensa están pensando como alternativa la formación de estructuras de información mancomunadas de tipo comarcal que abarquen varios municipios de una misma zona o valle.

4.3. Conclusiones del trabajo de campo

La primera conclusión evidente del trabajo realizado es la falta de profesionalización de la estructura de información municipal. Hay algunos municipios de cincuenta mil habitantes que no tienen en plantilla ningún profesional de la comunicación. Entre los municipios de más de diez y menos de treinta miles, la mayoría no ve la necesidad de contratar ningún periodista. Lo gestiona directamente el alcalde o el concejal de Cultura regularmente.

La segunda consideración se concluye de la disgregación en diferentes servicios (gabinete de prensa por un lado y el servicio de atención al ciudadano por otro, con la página web participante de las dos esferas anteriores) del servicio de información. Donde existe periodistas que se encargan de la información municipal, se dedican exclusivamente a la atención de las necesidades comunicativas de la alcaldía y no abarcan el campo informativo-administrativo que se emana desde las oficinas de atención al ciudadano. En parte, se atiende la información de actualidad que se inserta en la página web.

De las conclusiones emanadas en la exploración de campo se vislumbran ciertos estereotipos que son asumidos por los profesionales que trabajan en la transmisión de la información municipal, tanto desde los ayuntamientos como por los periodistas de los medios de comunicación locales. El principal estereotipo al que nos enfrentamos es el valor máximo que se da al conocimiento del periodista del ayuntamiento sobre los medios a quienes dirige la información y sus rutinas productivas. También el conocimiento de las actuaciones municipales en cuanto a rutinas de funcionamiento público debería ser motivo de interés y necesidad para el responsable del Gabinete municipal de comunicación. El nivel de preparación en el derecho administrativo local debe ser un aspecto a tener en cuenta a la hora de exigir y valorar ciertas cualidades en la capacitación del gestor de la comunicación municipal.

Siendo cierta e importante esta afirmación, queremos constatar que no es el 100% de las capacidades a las que debe aspirar el periodista que ejerce como profesional en la política de comunicación municipal. El periodista no conoce, al parecer la institución donde trabaja, su funcionamiento y sus rutinas productivas internas del ayuntamiento para el que debe proyectar y dirigir una política de información. Abarca solamente la vertiente externa de la comunicación institucional.

5. VALORACIÓN FINAL

1. Si la identidad de una organización se forja de una forma global e integradora, se necesita plantear la comunicación municipal desde un ámbito centralizado como coordinación de diferentes servicios de información, tanto de vertiente política como administrativa.

2. Es necesario subrayar la importancia de los medios locales de comunicación, municipales o no, tanto de prensa, radio o televisión. Constituyen la principal fuente de información para los ciudadanos de los municipios. Los espacios específicos para ambas partes. Ayuntamiento y medios de comunicación, en beneficio, en último término, del ciudadano.

3. La mayoría de los ayuntamientos que no tienen profesionalizado el servicio de comunicación justifican esa decisión en base a que consideran su municipio “pequeño” para estas tareas, pero no para otras como el servicio de hacienda, pongamos por caso, donde gente especializada atiende esta área municipal.

La valoración de la cantidad de habitantes es un subterfugio o un estereotipo para no abordar la comunicación como es debido, de forma profesional. Cada ayuntamiento deberá, en consecuencia, plantear diversas estructuras comunicativas, pero no ampararse en criterios subjetivos y poco medibles en términos de eficacia, rentabilidad y calidad, conceptos con los que los alcaldes de la mayoría de los municipios vascos se identifican a la hora de plantear la reforma de la gestión administrativa de su ayuntamiento. Otro tema es que se plantee en pueblos donde los recursos son muy escasos y necesitan aliarse de forma mancomunada como en otros servicios de agua, limpieza etc. Los ejemplos de los municipios sevillanos van por el mismo sentido. De hecho, la organización comarcal del servicio de información municipal de ciertos ayuntamientos ayudaría, sin duda, a paliar esta falta de profesionalización comunicativa pública local.

4. Comunicación interna y externa. La necesidad de plantear la comunicación no sólo como un soporte de imagen externa del alcalde en determinados momentos de su gestión, sino de adquirir conciencia de que la información administrativa y la comunicación política del alcalde y de los partidos del gobierno deben integrarse en una actividad informativa coordinada. Máxime cuando hoy en día otra herramienta de primer orden en cuanto a la comunicación ha irrumpido en la relación ayuntamiento-ciudadano. La página web municipal integra

tanto información administrativa de interés para el ciudadano en cuanto derechos y deberes para con la administración local y en esta herramienta comunicativa de primer orden confluyen aspectos tanto de información de actualidad política como de medio y largo plazo en cuanto a decisiones corporativas que afectarán a los ciudadanos en los todos ámbitos.

5. Dada la heterogeneidad de la organización municipal, de sus objetivos y la necesidad de servicio universal de sus ofertas a todos los ciudadanos, es de sentido común plantear una política de información global, caracterizada por su centralidad y coordinación. Ante procesos de descentralización organizativa municipal como las que se están dando en la actualidad, la referida coordinación y centralidad de la comunicación institucional garantiza desde el propio ayuntamiento que la información administrativa, la información que se genera desde el gabinete de prensa y la página web se engloben los tres aspectos en una planificación única de la estructura comunicativa institucional.

6. La profesionalización de la comunicación se orienta principalmente hacia la atención de los intereses del ámbito político con el objetivo de ir solucionando los problemas informativos de los gobernantes y el Gabinete de comunicación se dedica a esta tarea casi de forma exclusiva. Sería lo mismo decir que se aborda de forma unilateral e interesada la comunicación institucional, dando la máxima importancia al aspecto político. En resumen, se percibe una hegemonía del plano político sobre el técnico-administrativo en el ámbito comunicativo, con una tendencia clara a desarrollar políticas autistas y cerradas entre los dos sujetos y ante la sociedad. Detectar problemas comunicativos de primer orden en estos ámbitos y dar soluciones más coordinadas y con un sentido aunque no único, sí global, sería una de las atenciones preferentes de la planificación informativa y comunicativa de la institución a través del Gabinete de Prensa.

7. Ante el planteamiento del “pequeño” tamaño de los ayuntamientos para no contar con un servicio profesional de la información municipal, baste con señalar que aún planteando como falsa esta hipótesis, podría plantearse un servicio profesional de servicio de comunicación que supere las estrecheces presupuestarias locales y se estructure como un servicio mancomunado de tipo comarcal. Los municipio sevillanos referidos han tomado esta vía, como paralelo a otro tipo de servicios que son de carácter mancomunado.

8. Por último, aprovecho estas líneas para manifestar una urgente necesidad de investigación académica en esta área, de la que aún no disponemos un estudio serio al respecto. No hay ni desde EUDEL ni desde el Instituto de Administración Pública Vasca ningún trabajo de diagnóstico realizado sobre el tema. Este artículo no supone más que una introducción aproximativa a la situación de la comunicación pública municipal de algunos ayuntamientos vascos, cuyo resultado sería del todo eficaz en la continuación de una investigación *ad hoc* del ámbito de la información municipal.